



CENTRALA	6311-550
	6176-100
FAX	6176-659
Direktor	6311-551
Pravna služba	6311-570
Poslovna tajnica	6311-561
Računovodstvo, narudžbe i pretplata	6311-556

REPUBLIKA HRVATSKA
MINISTARSTVO
GOSPODARSTVA
Ulica grada Vukovara 78, Zagreb

Uprava za politiku javne nabave
e-pošta: vedrana.kustek@mingo.hr

Broj: 302/I-9/25
Zagreb, 17.12.2025.

Predmet: Problematika javne nabave ljekarni kojima je osnivač jedinica područne (regionalne) samouprave odnosno Grad Zagreb

Poštovani,

člankom 6. stavkom 1. Zakona o javnoj nabavi (NN 120/16, 114/22, dalje u tekstu: ZJN) propisano je da su javni naručitelji, 1. Republika Hrvatska, odnosno državna tijela Republike Hrvatske, 2. jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, 3. tijela javnog prava i 4. udruženja koje je osnovalo jedno ili više tijela iz točaka 1., 2. ili 3. ovoga stavka, dok je stavkom 4. istog članka ZJN-a propisano da su tijela javnog prava subjekti koji ispunjavaju sve sljedeće uvjete: 1. imaju pravnu osobnost, 2. osnovani su posebno u svrhu zadovoljavanja potreba u općem interesu, koje nemaju industrijski ili trgovački značaj, i 3. u iznosu većem od 50 % financira ih javni naručitelj ili su podložna upravljačkom nadzoru od strane javnog naručitelja ili je više od polovine članova njihovih upravnih, upravljačkih ili nadzornih tijela imenovao javni naručitelj.

Iz cit. zakonske odredbe slijedi da su tijela javnog prava, odnosno javni naručitelji, subjekti koji kumulativno ispunjavaju sve ZJN-om taksativno navedene uvjete, a iz čega a contrario slijedi da se neće raditi o javnom naručitelju, stoga, ni obvezniku javne nabave, u slučaju neispunjenja samo jednog od uvjeta na strani subjekta pobrojanih zakonskom odredbom, tako primjerice i u slučaju utvrđenja trgovačkog ili industrijskog značaja ljekarni koje su osnovane posebno u svrhu zadovoljavanja potreba u općem interesu.

Zakon o ljekarništvu (NN 121/03, 142/06, 35/08, 117/08, 92/24, u daljnjem u tekstu: Zakon o ljekarništvu) u člancima 3. i 4. izričito definira promet lijekova i medicinskih proizvoda na malo kao dio ljekarničke djelatnosti te propisuje da se pod opskrbom lijekovima podrazumijeva promet lijekova na malo, koji se obavlja u ljekarnama i ljekarničkim depoima te obuhvaća naručivanje, čuvanje i izdavanje lijekova na recept i bez recepta, kao i izradu i izdavanje magistralnih i galenskih pripravaka provjerene kakvoće, a da se pod opskrbom medicinskih proizvoda podrazumijeva promet medicinskih proizvoda na malo te obuhvaća naručivanje, čuvanje i izdavanje medicinskih proizvoda. Prema Zakonu o trgovini (NN 87/08, 96/08, 116/08, 76/09, 114/11, 68/13, 30/14, 32/19, 98/19, 32/20, 33/23), trgovina se obavlja kao trgovina na veliko i kao trgovina na malo.

Utvrđenje da opskrba lijekovima i medicinskim proizvodima podrazumijeva promet lijekovima i medicinskim proizvodima na malo, koje proizlazi iz Zakona o ljekarništvu, samo potvrđuje trgovački značaj ljekarni. Dodatno, članak 5. Zakona o ljekarništvu propisuje da se pod ljekarničkom djelatnošću podrazumijeva i opskrba homeopatskim proizvodima, opskrba dječjom hranom i dijetetskim proizvodima, opskrba kozmetičkim i drugim sredstvima za zaštitu zdravlja, čime se također utvrđuje da ljekarna ima trgovački značaj.

Ljekarničke zdravstvene ustanove kojima je osnivač jedinica područne (regionalne) samouprave odnosno Grad Zagreb (u daljnjem tekstu: županijske ljekarne) nisu niti proračunski niti izvanproračunski korisnici državnog proračuna niti proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, sukladno Registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika.

Županijske ljekarne posluju na tržištu i svoje prihode ne ostvaruju iz proračunskih sredstava već prodajom lijekova bez recepta, medicinskih proizvoda, dodataka prehrani, kozmetike, dijetetskih proizvoda i sl., proizvodnjom lijekova i medicinskih proizvoda, itd., a refundacije od Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje odnose se na izdane lijekove na recept i sl., što je isto i kod županijskih i kod privatnih ljekarni. Županijske ljekarne nemaju monopol na tržištu.

Županijske ljekarne u svom poslovanju primjenjuju propise koji se odnose i na trgovine na malo te vode poslovne knjige po Zakonu o računovodstvu (NN 85/24, 145/24) kao trgovačko društvo tj. evidentiraju promet lijekova, medicinskih proizvoda i ostale robe kao poslovne događaje, po Zakonu o porezu na dodanu vrijednost (NN 73/13, 99/13, 148/13, 153/13, 143/14, 115/16, 106/18, 121/19, 138/20, 39/22, 113/22, 33/23, 114/23, 35/24, 152/24, 52/25). Privatne, kao i županijske ljekarne obveznici su PDV-a za promet lijekova i proizvoda tj. trgovačke aktivnosti, npr. prodaja lijekova bez recepta, kozmetike i dr., te su u obvezi fiskalizacije računa sukladno Zakonu o fiskalizaciji (NN 89/25) sa svim elementima kao i trgovina na malo.

Nadalje, „vrše nabavu radi prodaje“, odnosno kupuju lijekove i medicinske proizvode, kao i različite vrste trgovačke robe, no ne sa svrhom zadržavanja istih za svoje potrebe, već isključivo u općem interesu radi prodaje lijekova na recept ili bez recepta pacijentima, sanitetskog materijala, ortopedskih pomagala i sl. ili pak prodaje kupcu različitih vrsta trgovačke robe.

Prema Odluci o Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti 2025. – NKD 2025. (NN 47/24) ljekarne su svrstane u trgovine na malo farmaceutskim proizvodima (odjeljak 47.7 „Trgovina na malo ostalom robom, osim motornim vozilima i motociklima“), stoga su obvezne provoditi Odluku o izravnim mjerama kontrole cijena određenih proizvoda i određenih kategorija proizvoda u trgovini na malo (NN 17/25) kojom se određuje najviša razina cijene određenih proizvoda i određenih kategorija proizvoda u trgovini na malo. Naime, sukladno točki VI. navedene Odluke, ista se primjenjuje na subjekte koji obavljaju registriranu djelatnost trgovine na malo na području Republike Hrvatske. Inspekcijske nadzore nad primjenom ove Odluke obavlja Tržišna inspekcija Državnog inspektorata Republike Hrvatske.

Županijske ljekarne na odgovarajući način u svom poslovanju primjenjuju i Zakon o trgovini (NN 87/08, 96/08, 116/08, 76/09, 114/11, 68/13, 30/14, 32/19, 98/19, 32/20, 33/23) i Zakon o zaštiti potrošača (NN 19/22, 59/23), koji regulira način na koji ljekarne komuniciraju s potrošačima, s obzirom da ljekarne moraju osigurati transparentnost, sigurnost proizvoda kupcima te imaju obvezu isticanja maloprodajnih cijena.

Županijske ljekarne podliježu nadzoru Tržišne inspekcije Državnog inspektorata Republike Hrvatske.

Također, obveznici su plaćanja naknade za općekorisne funkcije šuma sukladno članku 65. stavku 1. Zakona o šumama (NN 68/18, 115/18, 98/19, 32/20, 145/20, 101/23, 36/24), kao pravne i fizičke osobe koje su obveznici poreza na dobit.

Isto tako, obveznici su plaćanja spomeničke rente sukladno članku 116. stavku 1. Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara (NN 145/24), kao pravne i fizičke osobe koje su obveznici poreza na dohodak ili poreza na dobit, a koje obavljaju gospodarsku djelatnost u nepokretnom kulturnom dobru ili na području kulturno-povijesne cjeline.

Iz svega gore navedenog proizlazi trgovački značaj županijskih ljekarni.

Također, županijske ljekarne imaju i industrijski značaj, koji se ogleda u činjenici djelatnosti koje su okrenute proizvodnji roba, konkretno izrade galenskih i magistralnih pripravaka, posebno galensko-analitičkih laboratorija. U istima se provodi mehanizirani i automatizirani radni proces kojemu je cilj prerađivanje sirovina ili poluproizvoda u gotov proizvod. Članak 11. Zakona o ljekarništvu propisuje da se u galenskom laboratoriju izrađuju galenski pripravci za ljekarne i za zdravstvene ustanove.

Za istaknuti je i da su cijene lijekova određene, prema mjerilima propisanim zakonom i propisima, od strane Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, pa se postavlja pitanje koji su kriteriji za odabir ekonomski najpovoljnije ponude kod javne nabave lijekova, s obzirom na odredbu članka 284. stavka 6. Zakona o javnoj nabavi (NN 120/16, 114/22, u daljnjem tekstu: Zakon o javnoj nabavi), prema kojoj ako je cijena robe propisana zakonom ili drugim propisom, javni naručitelj ne smije u postupcima javne nabave koristiti cijenu kao kriterij za odabir ponude.

Provedba Zakona o javnoj nabavi u županijskim ljekarnama otežava pravovremenu nabavu lijekova za pacijente. Javna nabava ne osigurava kontinuiranu opskrbu stanovništva lijekovima, jer županijske ljekarne ne mogu predvidjeti koji lijekovi će biti propisani od strane liječnika, promjene u protokolima liječenja, dolazak novih lijekova na liste lijekova i njihovo povlačenje, nestašice, interventni uvoz, epidemije i slične situacije.

Stoga se opravdano postavlja pitanje, na koji način da županijske ljekarne svima osiguraju pravovremenu zdravstvenu zaštitu (pa i u slučaju kada se pojavi novi lijek na tržištu), kada se postupak javne nabave radi opetovanih žalbi može znatno produljiti i onemogućiti pravovremenu zdravstvenu zaštitu.

Također, pacijentu se ograničava pristup lijekovima ako dođe do nestašice proizvoda odabranog putem natječaja. To narušava kontinuitet liječenja i prinuđuje liječnike na propisivanje pacijentu novog lijeka iako je uspješno liječen prethodnim lijekom. S druge strane, uvođenje novog lijeka zbog rezultata natječaja javne nabave može imati za posljedicu nedosljednost liječenja.

U kontekstu javne nabave, posebno se ukazuje nemogućnost provedbe članka 17. stavka 2. Pravilnika o načinu propisivanja i izdavanja lijekova na recept (NN 37/24), sukladno kojemu ako ljekarna nema propisanog lijeka, obvezna ga je na zahtjev osigurane osobe pribaviti najkasnije u roku od 3 dana ili njegovo

izdavanje osigurati u drugoj ljekarni. Prema članku 16. stavku 1. navedenog Pravilnika, ljekarnik ima pravo izdati na recept samo onaj lijek koji je propisan na recept. Izdavanje drugog lijeka strogo je ograničeno. Samo iznimno, u slučaju nestašice lijeka u Republici Hrvatskoj, prema članku 17. stavku 4. istog Pravilnika, ljekarnik ima pravo izdati istovrsni lijek iste ili niže cijene s liste lijekova, pod uvjetom da na receptu nije naznačeno da se lijek ne zamjenjuje, a osigurana osoba se suglasila sa zamjenom lijeka.

Posebno treba istaknuti da upravo županijske ljekarne pružaju usluge stanovništvu u slabije razvijenim i geografski teže dostupnim područjima, posluju i pružaju pacijentima ljekarničke usluge na područjima koja nisu profitabilna niti financijski atraktivna. Stoga, daljnjim odlaganjem pronalaska rješenja u predmetnog dovodi se u pitanje opskrba tog stanovništva lijekovima i medicinskim proizvodima. Nastavno, ugrožava se poslovanje županijskih ljekarni, pa u konačnici i njihov opstanak.

S tim u vezi, prema članku 59. Ustava Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/14, u daljnjem u tekstu: Ustav RH), svakom se jamči pravo na zdravstvenu zaštitu. Prema članku 70. Ustava RH svatko ima pravo na zdrav život, a država osigurava uvjete za zdrav okoliš i zaštitu zdravlja ljudi. Inzistiranjem na obvezi županijskih ljekarni da lijekove i medicinske proizvode nabavljaju sukladno Zakonu o javnoj nabavi, ove odredbe Ustava RH ozbiljno se dovode u pitanje, kako s aspekta pacijenata, tako i s aspekta države.

Županijske ljekarne i privatne ljekarne prihode ostvaruju na tržištu, međutim privatne ljekarne isključene su iz obveze javne nabave, što županijske ljekarne dovodi u neravnopravan položaj na tržištu, iako članak 49. Ustava RH propisuje da su poduzetnička i tržišna sloboda temelj gospodarskog ustroja Republike Hrvatske te da država osigurava svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu.

Slijedom svega naprijed navedenog, a s ciljem otklanjanja nejasnoća u predmetnom koje bitno otežava poslovanje županijskih ljekarni i neminovno utječe na efikasnost i kvalitetu pružanja ljekarničkih usluga za stanovnike u svim dijelovima Republike Hrvatske, molimo utvrditi da ljekarnička djelatnost koju obavljaju ljekarne kojima je osnivač jedinica područne (regionalne) samouprave odnosno Grad Zagreb ima trgovački značaj.

S poštovanjem,



Direktor:
Mr. Dražen Jurković, dr. med.

Dostaviti:

1. Naslovu,
2. Arhiva, ovdje

Obavijest o tome:

1. Republika Hrvatska Ministarstvo zdravstva, Ksaver 200a, 10000 Zagreb, n/p ministrice doc. dr. sc. Irena Hrštić, dr. med.